

機会の均等を求めた Americans with Disabilities Act と障害者雇用

鈴木 良子

1. 緒 言

1990年7月26日、Americans with Disabilities Act (ADA), すなわち障害をもつアメリカ人法という法律が、ブッシュ大統領によりサインされた。15人以上の従業員を抱える企業は障害者の雇用が義務付けられ、公共施設へのアクセス、交通機関の利用、聴覚障害者へのリレーサービス等、障害者に対する機会の均等が法の下で保障されるに至ったのである。ADA について、National Council on Disability (全米障害者評議会) の前事務局長であった Lex Frieden 氏は、これが障害者に対する単なる同情を人々に求めるのではなく、障害者に対する差別を取り除き機会の均等と完全参加、及び自立の保障を求めた法律であることを強調している¹⁾。ADA はアメリカの文化が生み出した法律であるが、世界のどの文化のなかでも成立しうる法律であり、各国におけるこの種の法律の成立を関係者たちは呼びかけている。

ここでは、機会の均等を求める ADA の成立過程や理念を明らかにするとともに、特に障害者雇用の問題に絞って、我が国における障害者雇用の法律である「障害者の雇用の促進等に関する法律」とを比較検討してみた。

2. ADAの成立過程

障害者の差別撤廃は、1973年に成立したリハビリテーション法第504条にもうたわれている。しかしそれは、連邦政府から助成を受けているプログラムや活動に限られていた。この差別撤廃の考えをアメリカの全部の社会へと拡大させたものが ADA であるが、ADA の実現を願う障害者たちは全米障害者評議会を発足させて運動のよりどころとした²⁾。評議会はその後1984年のリハビリテーション法の改正とともに、政府の独立機関として位置付けられるに至った。評議会は15名の評議委員で構成され、大統領の任命により上院の承認が必要である。評議会の役割は図1に示すとおりで、連邦の政策や事業、法律について調査、審査、審議して大統領や議会等に提言することである。

1984年連邦議会は全米障害者評議会に地域、学校、雇用の場における、障害者の実態を調査し、立法上の勧告として1986年2月までに大統領と議会とに報告するよう義務付けた³⁾。これを受けて1986年1月30日「自立へ向かって— Toward Independence」という報告書を提出したのである。評議会は、この報告書のなかで障害者の機会の均等について強調し、初めて

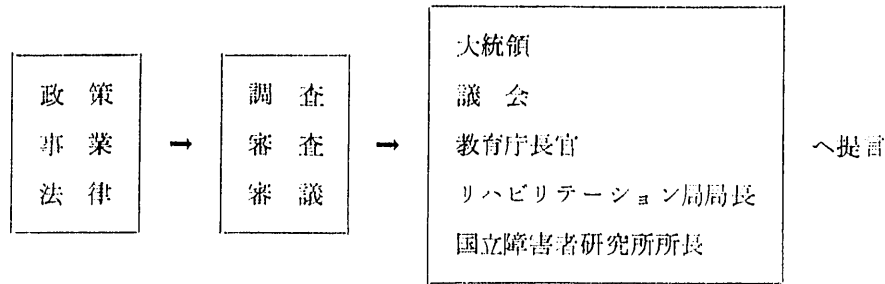


図1 全米障害者評議会の役割

資料出所： *Toward Independence* (1986)

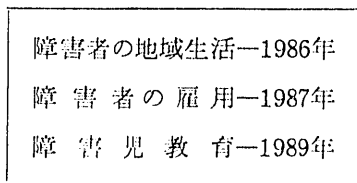


図2 障害者の実態調査

資料出所： *The ICD Survey III: A Report Card on Special Education* (1989)

ADA の必要性を提言した。また、報告書に付加するため障害者の福祉全般について全米調査を考えた。調査は図2で示すテーマ、すなわち、障害者の地域生活、雇用、教育の分野で行われた。基金面での援助は、国際障害者センター (International Center for the Disabled-ICD) に、調査上の技術的な援助はルイス・ハリス社に求めた。その後連邦議会は、「自立へ向かって」での提言がどの程度実行に移されているかを調査して、大統領と議会とに報告するよう評議会に命じた。これが1988年の報告書「自立との境界—On the Threshold of Independence」である。ここでは、45項目提言のうち21項目が立法化されたことを明らかにしているが、一層の前進のために ADA の実現が必要とされ、法案の体裁が整えられて100回連邦議会 (1988年4月) に上程されるはこびとなった。法案は10章で構成され議会上程後ワシントンD. C. (9月)、ボストン (10月) で公聴会を開き意見を求めたのであるが、制定されずに

継続審議となった⁴⁾。1988年は大統領選挙の年でもあったが、ここでブッシュ現大統領の支持をうることができ、ADA 成立過程で大きな意味をもつことになるのである。

ADA は1989年101回連邦議会 (11月中旬) に上程されたが、可決までには至らなかった。しかし、上院における支持数が76対8と多数であったこと、また、同年8月7日の上院議会論争に初めて手話通訳を許可したことなどは、見逃せない事実である⁵⁾。ADA は1990年再度議会にかけられ、下院377対28 (7月12日)、上院91対6 (7月13日) の支持により、議会を通過した。ADA の法案は法律 (PL 101-336) となり、7月26日ブッシュ大統領がサインした。ADA についての法規則は Department of Health and Human Services が役割分担し、1991年7月26日までに^{6), 7)} 策定する予定であるが、発効するのは下記表1のとおりである⁸⁾。上院では、障害者の範ちゅうにエイズ患者を望まなかったが、最終的には対象とし、違法行為による薬物中毒者を対象外とした。また、ADA 成立には企業側の協力もあり、特に好意的であったのはデュボン (電子材料、合成樹脂製造業)、ATT (電信電話業)、GE (電気機器製造業) 等の会社であった。

1964年に成立した公民権法は、下記3図のように少数民族や性、宗教、出身国、老人による

表1 ADAの効力と連邦規則施行

| タイトル | 効力発行日と内容 | 連邦規則施行者 | 司法効力 |
|---------------------------------|---|---|-------------------------------------|
| 1 雇用 | 大統領の署名後2年 25名以上雇用の企業 4年 15～24名雇用の企業 | 署名後1年 EEOC* | EEOC 司法長官 1964年公民権法7 章に基づく |
| 2 公的サービス | 署名後18か月 | 署名後1年 司法長官 | 1973年リハ法505条 に基づく |
| バス、電車(定期路線、準輸送、随時運行車を含む)、輸送機関施設 | 署名後30日 全新車アクセス 車両1輛はできるだけ早く、遅くとも5年以内にアクセス 18か月 準輸送サービスの提供 新設駅のアクセス 3年以内 主要駅を20年後まで延長可能としアクセス | 署名後1年 交通局局长 | 同上 |
| 国鉄輸送車と施設 | 10年以内 車両がアクセス可であるならシートも可とする 5年以内 アクセス車両のシート半分はアクセス可とする 車両の1輛、又は新設駅は上記と同じ 上記以外のアムトラック駅は20年以内にアクセス 3年以内 主要駅を20年後まで延長可能としアクセス | 署名後1年 交通局局长 | 同上 |
| 3 法人施設等 公的施設 | 署名後18か月 | 署名後1年 司法長官 ATBCB**基準 | 同上 |
| 新設施設 改築施設 | 18か月 改築施設 30か月 新設施設 | 同上 | 同上 |
| 民間輸送車 | 30日 新車又はリース車 6～7年後 呼び出し障害者用バスアクセス | 署名後1年 交通局局长 ATBCB基準 | 同上 |
| 4 テレコミュニケーション | 署名後3年 24時間リレーサービス | 署名後1年 FCC***法 | FCC |
| 5 雑則 | | 他法との関連 保険関係 州の免責禁止 司法の介入 ATBCBの規則 各章履行の説明 1973年リハ法修正の 解釈 | |

* : EEOC (Equal Employment Opportunity Commission—雇用機会均等委員会)

** : ATBCB (Architectural and Transportation Barriers Compliance Board—建築物輸送機苦情処理委員会)

*** : FCC (Federal Communications Commission—連邦コミュニケーション委員会)

資料出所 : *Exceptional Parent* (1990)

差別の禁止をうたったものであるが、障害者を対象とすることを明記していなかった。ADA では、下図に示す禁止事項のなかに、公民権法では明記しなかった障害者を入れたのであるが、成立するまでに長い年月がかかってしまった。これは、企業が難色を示したこと、女性や黒人、スペイン人が障害者包含により効力の低下を恐れたことなどのためである。なお、1964年公民権法で障害者を包含していなかった連邦助成のプログラムや活動については、1973年のリハビリテーション法により、また、住宅については1988年の住宅法改正 (Fair Housing Amendments) により、障害者も包含した⁹⁾。

ADA 成立運動のなかで、Justin Dart 氏 (President's on Employment of People with Disabilities) のはたした役割は大きい。氏の信念のなかには、下記に示すようなものが貫かれている。

- (1) ADA は世界のどこにでも成立しうる法律である。
- (2) ADA は障害者の障害を論ずることよりも、むしろ可能性を發揮させるための法律である。

(3) ADA でいう自立とは、生産に関与することで初めて生きてくる。

ADA の下地ができたのは1984年のことであるが、ADA 実現に向けて氏は次のような方略をとった。

方略 1

各州を訪問し障害者にニーズを尋ねたところ、公民権の保障、すなわち、機会の均等を強く望んでいた。このことにより、1964年の公民権成立の場合と同じように、一般大衆からの支持が得られるよう努力した。

方略 2

適用の範囲を連邦事業から一般企業へと向けた。すでに1973年のリハビリテーション法により、連邦政府から助成を受けている団体は障害者雇用で差別ができなくなったが、この範囲を連邦事業だけでなく一般企業へと広げたのである。また、障害者雇用においては、障害者が働きやすい環境整備などの適切な配慮を企業に求めた。一方、障害者雇用にあたり企業にとって経営上の重大な支障 (undue hardship) をきたす場合は免除される、という抜け道を設けた。

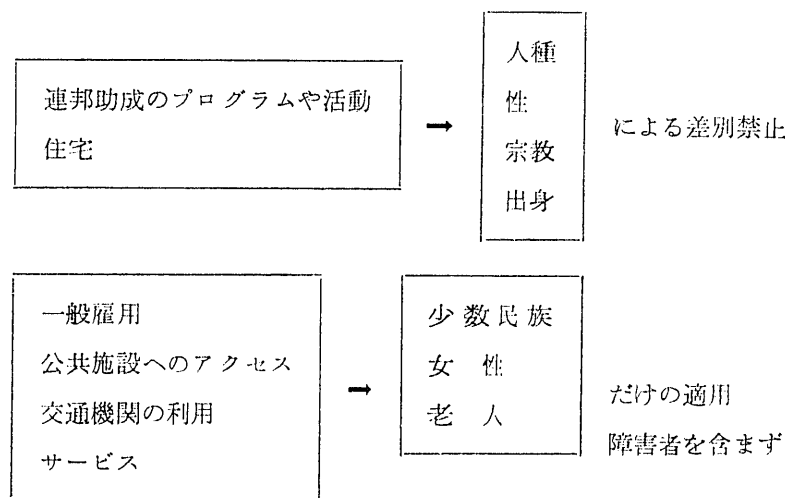


図3 1964年公民権法

それは、ADA 自体は強力であると同時に弱さも備え、弾力性をもちながら社会全体の支持を得たかったからである。

方略 3

ルイス・ハリス社の調査結果など、障害者が雇用の場で差別されている事実を政治家たちに示すとともに、非雇用の場合に国民負担率が増加することを訴えて、障害者雇用の問題について一般大衆に関心を持たせるよう努めた。

3. 日米の障害者雇用の実態

ルイス・ハリス社 調査書「障害者の地域生活」では、16歳から64歳に至る生産年齢人口の2/3を占める障害者が、働いていないと分かった。しかし、障害者の66%は働きたいと思っていたのである。障害者が1/3しか働いていない事実は、64歳以下の生産年齢のどのグループと比べてみても低すぎる。そこで、1986年9月から10月にかけて各企業の障害者雇用について、電

話によるインタビューを行った。その結果、障害者の雇用は企業の規模と関係があり、大企業になるほど雇用が高くなっていった(表2)。また、障害者雇用対策をもつ会社や、政府と契約を結んでいる会社ほど(75対52%)障害者を多数雇用していたのである¹⁰⁾。

この調査では障害者雇用がはたせなかった理由として以下のことを挙げている。

- (1) 障害者に働く能力がないので雇用できなかった。
- (2) 企業側に障害者雇用の方針やプログラムがなかった。
- (3) 雇用されていない障害者が、雇用を望んでいるということを企業が知らなかった。また、障害者が責任をもって生産活動に従事できるということも知らなかった。
- (4) 障害者雇用の雇用差別は当然である、と企業が考えていた。

職場開拓については、障害者自身の自己開発が最も多く55%を占めていた。その他については表3のとおりである¹¹⁾。

表2 アメリカの障害者雇用

| 企業規模 (従業員数・人) | 障害者を雇用した企業 (%) | | 雇用対策をもつ企業 (%) |
|---------------|----------------|------|---------------|
| | 過去3年 | 過去1年 | |
| 10,000以上 | 69 | 52 | 62 |
| 1,000~9,999 | 63 | 42 | 51 |
| 50~999 | 54 | 27 | 24 |
| 10~49 | 45 | 16 | 7 |

資料出所: The ICD Survey II: Employing Disabled Americans (1987)

表3 入職経路 (%)

| 自己開拓 | 民間職業リハ機関 | 州立雇用サービス | 知人 | 障害者施設 | 州立職業リハ機関 | 民間雇用機関 | 現職従業員 | 企業募集 | 学校 | ヘッドハント | その他 |
|------|----------|----------|----|-------|----------|--------|-------|------|----|--------|-----|
| 55 | 15 | 14 | 13 | 12 | 11 | 11 | 9 | 7 | 3 | 1 | 8 |

資料出所: The ICD Survey II: Employing Disabled Americans (1987)

我が国における障害者雇用の状況については、調査対象がアメリカとは多少異なるが総務庁行政監察局による調査が行われており、その結果が報告されている。調査は、厚生省、労働省、雇用促進事業団、都道府県、公共職業安定所、市町村、事業所、関係団体等を通じて行われ、実施期間は1986年7月から9月の間であった。本調査によると、我が国における18歳以上の身体障害者数は241万3,000人で、障害の内訳は肢体不自由、視覚障害、聴覚・言語障害、内部障害、重複障害となっている。このうち就業している障害者数は、70万1,000人でこの数は身体障害者総数の約29%を占めている¹²⁾。この就業率は、アメリカの障害者就業率約33%と比較しても少ない。

我が国では「障害者の雇用の促進等に関する法律」に基づく法定雇用率があるが、1988年現在の民間企業における身体障害者の実雇用率は1.3%（法定雇用率1.6%）にとどまっている。身体障害者を雇用すべき企業（44,564企業）に占める雇用率未達成企業の割合は、48.5%（21,624企業）であり、実雇用率は、企業規

模が大きくなるほど低く、雇用率未達成事業所の割合が大企業ほど高い（表4）。産業別で見ると、金融、保険、不動産業での未達成が顕著で、73.8%の企業が未達成となっている¹³⁾。このことは前述したアメリカの調査とだいぶ異なる点であるが、身体障害者の入職状況調査（表5）でも同様の傾向を示している¹⁴⁾。とはいえ、障害者雇用に社会的使命感をもち、全力を注いで対応している企業もある。

入職経路については、職業安定所の紹介によるものが37.6%と最も多く（表6）、この傾向は障害の程度が重くなるほど高くなっている。なおここでの障害の程度とは、軽度は身体障害

表4 企業規模別未達成雇用率状況

| 従業員数 (人) | 雇用率未達成企業の割合 (%) |
|-------------|--------------------|
| 63～99 | 39.4 |
| 100～299 | 45.7 |
| 300～499 | 61.0 |
| 500～999 | 69.8 |
| 1,000以上 | 80.5 |

資料出所：総務庁行政監察局（1988年6月1日現在）

表5 事業所規模別入職身体障害者の入職状況

| 従業員数(人) | 30～99 | 100～499 | 500～999 | 1,000以上 |
|---------|-------|---------|---------|---------|
| 雇用率(%) | 37.7 | 37.4 | 10.1 | 14.7 |

資料出所：身体障害者等雇用実態調査結果の概要(1988年労働省)

表6 身体障害者の入職経路(%)

| 障害程度 | 公共職業安定所 | 学校 | 職業訓練校 | 社会福祉施設 | 縁故 | 新聞広告就職情報誌 | その他 |
|------|---------|------|-------|--------|------|-----------|------|
| 軽度 | 31.6 | 19.3 | 0.2 | 0.1 | 11.7 | 13.8 | 23.3 |
| 中度 | 38.1 | 15.2 | 0.5 | 0.8 | 16.2 | 5.8 | 24.2 |
| 重度 | 44.1 | 23.9 | 2.2 | 0.3 | 7.6 | 5.2 | 16.2 |
| 計 | 37.6 | 18.7 | 1.1 | 0.3 | 12.1 | 7.9 | 22.3 |

資料出所：身体障害者等雇用の実態調査結果の概要（1988年労働省）

者程度等級表の5級・6級、中度は3級・4級、重度は1級・2級に相当している。

4. 考 察

アメリカにおいては、規模の大きな企業ほど障害者を多く雇用している。ADAの成立以前でも余力のある企業ほど障害者を多く雇用していたし、また障害者を雇用するためのプログラムをもっていた。障害者雇用は、単にその熱意だけでなく、実際に障害者が働ける労働条件を整えることが必要であり、そのためには具体的な雇用プログラムを準備しなければならない。調査結果からみても障害者雇用プログラムをもつ企業ほど障害者の雇用率は高く、また、このようなプログラムは1万人以上の従業員のいる大企業に多かった。これは、規模の大きい企業には、障害者雇用を社会的使命とする経営者が多いためと思われるが、今後はADAの成立によって、障害者雇用に関する機会の均等が一般企業、特に大企業だけでなく小規模企業まで求められるので、障害者雇用は比較的簡単に進展するものと思われる。

その場合に経営者は、障害者が働きやすいように施設の改善や装置の取得、あるいは改良、作業手順の変更、訓練、介助者の配置などの職場環境の整備をADAによって要請されるので、相当な資質を余儀なくされる。しかし、このような問題点を企業が自らの努力で解決することこそ、ADAが求める理念なのである。

一方、我が国の場合「障害者の雇用の促進等に関する法律」に基づく法定雇用率があるにもかかわらず、それが十分に実行されているとはいえない。63人以上の企業は1.6%以上の障害者雇用の義務があるのに、全体の半分ほどの企

業は未達成である。しかも、規模の大きい企業ほど未達成が多く、規模の小さい企業ほど実雇用率が高い。これは我が国における障害者の雇用が、法律による納付金制度と、それに基づく企業への助成を中心にして動いているためと思われる。すなわち、法定雇用率未達成で納付金を納める立場と、法定雇用率を達成して助成金を受けられる立場と、企業経営のうえでどちらが有利であるかという観点から障害者雇用を検討する企業が多く、障害者雇用を社会的使命感とする企業が少なくことを示唆している。明確な障害者雇用プログラムをもつ企業が少なくことも、このような事情の反映と思われるし、入職経路として公共職業安定所や学校などの公的な経路によるものが多いことも、我が国の障害者雇用の特徴をよく現わしている。

我が国においては、大企業における障害者の雇用はアメリカと比較して少ないし、大企業が子会社を作り障害者だけを集めて雇用するというシステムもアメリカの人々にとっては奇異にうつるようである。ADAは前文で、「歴史的にみて社会は障害をもつ人々に対し隔離する傾向がある」といっており、障害者が障害をもたない人とともに生活することを理念としているので、別枠で障害者の職場を設けることは問題視されるわけである。このことをはじめとして、障害者雇用全般について上記のように日米の間でかなりの相違がみられる。これは、アメリカと日本の文化、及び社会情勢の違いがそうさせるのかもしれないが、今後我が国においてもADAの理念を参考にして障害者雇用の新しい展開が望まれる。

5. 結 論

アメリカの新しい障害者法である Americans with Disabilities Act (ADA) の成立過程を紹介し、特に障害者雇用の問題に絞って、アメリカの実態及び ADA による今後の発展を我が国の障害者雇用の現況と比較考察した。

注

- 1) ADA に関する講演会が Lex Frieden 氏により 1990年10月東京にて非公式に開催された。その講演会講義より引用する。氏の現職は、ヒューストンにあるリハビリテーション研究所研究財団 (TIRR) の事務局長である。
- 2) National Council on the Handicapped, *Toward Independence*, 1986, p. IV. 現在 National Council on the Handicapped は, National Council on Disability と名称が変更された。
- 3) National Council on the Handicapped, *On the Threshold of Independence*, 1988, p. 1.
- 4) 久保耕造, 「障害者に対する機会均等を保障する米国の障害者差別禁止法 (ADA) 制定の動き」, 『障害者の福祉』, 1989年12月, p. 27.
- 5) American Association on Mental Retardation, *New Americans with Disabilities Bill Proposes Landmark Rights Guarantees*, News and Note, Vol. 2, No. 5, 1989, p. 1.
- 6) American Association on Mental Retardation, *Congress Passes ADA: President Expected to Sign*, News and Note. Vol. 3, No. 4, 1990, p. 1.
- 7) American Association on Mental Retardation, *President Bush Signs: ADA Advocates Prepare for Regulations*, News and Note, Vol. 3, No. 5, 1990, p. 1.
- 8) Autry, James., *People with Disabilities Free at Last*, Exceptional Parent, Vol. 20, No. 7, 1990, p. 24.
- 9) Davies, Thomas., *Accessible Housing*, Paraplegia News, May 1989, p. 15.
- 10) ICD, *The ICD Survey II: Employing Disabled Americans*, 1987, p. 39.
- 11) ICD, *The ICD Survey II: Employing Disabled Americans*. 1987, p. 41.
- 12) 総務庁行政監察局, 『身体障害者の福祉・雇用に関する調査結果報告書』, 1990年, pp. 1-5.
- 13) 総務庁行政監察局, 『身体障害者の福祉・雇用に関する調査結果報告書』, 1990年, p. 77.
- 14) 労働省職業安定局高齢・障害者対策部障害者雇用対策課, 『身体障害者等雇用実態調査結果の概要』, 1988年, p. 16.

付 記

本稿執筆にあたり帝京大学原田政美教授より御指導いただいた。記して感謝する次第である。

(すずき・よしこ)

東京都心身障害者福祉センター主任)